

IMPLEMENTASI GOOD GOVERNANCE DAN PERIZINAN DALAM PEMANFAATAN RUANG DI INDONESIA

ROMI

Jl. Kalumpang No. 7 Kelurahan Bandar Buat Kecamatan Lubuk Kilangan
Kota Padang Sumatera Barat

Abstrak

Perencanaan Tata Ruang adalah domain pemerintah, karena terkait kepada pemerintah sebanyak kebutuhan dasar dari orang yang telah diamanatkan oleh konstitusi. Setidaknya ada dua alasan yang memperkuat argumen ini, pertama perencanaan spasial sangat berpengaruh terhadap iklim investasi nasional. Dan kedua, perencanaan tata ruang yang tidak terintegrasi dapat menimbulkan konflik horizontal pada tingkat praktis. Masalah administrasi adalah bagaimana pengaturan izin perencanaan tata ruang di Indonesia dan apakah prinsip-prinsip pemerintahan yang baik ditampung dalam peraturan perencanaan tata ruang di Indonesia. Dalam prakteknya, pelaksanaan izin dalam penggunaan ruang di Indonesia belum dilaksanakan secara maksimal. Penyebab Faktor utama adalah karena tidak tersedianya Peraturan Daerah Rencana Tata Ruang Wilayah (Perda RTRW) sebagai pemanfaatan kontrol parasut utama ruang di daerah tersebut. Sementara itu, terkait dengan pelaksanaan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik,

Abstract

The Spatial planning is government domain, because its related to the government as much as the basic need of people who have been mandated by the constitution. There are at least two reasons that reinforce these arguments, the first spatial planning is very influential on the national investment climate. And second, unintegrated spatial planning can lead to conflict horizontally on a practical level. The problem of its paper are how arrangement of spatial planning permission in Indonesia and whether good governance principles are accommodated in spatial planning regulation in Indonesia. In practice, implementation of permission in the use of space in Indonesia has yet to be implemented to the maximum. The main factor cause is due to the unavailability of regional spatial plan of local regulations (Perda RTRW) as the main parachute control utilization of space in the area. Meanwhile, related to the implementation of the principles of good governance, at least the Spatial Planning Act has been to accommodate the four principles, namely principles of accountability, transparency

setidaknya UU Penataan Ruang adalah untuk mengakomodasi empat prinsip, yaitu prinsip-prinsip akuntabilitas, prinsip transparansi, prinsip partisipasi dan prinsip kepastian hukum.

principle, the principle of participation and the principle of legal certainty.

Kata Kunci: Good governance and Izin Perencanaan Ruang

A.

Pendahuluan

1.

Latar Belakang Masalah

Krisis ekonomi dan moneter yang melanda Indonesia sejak pertengahan tahun 1997 telah menyebabkan terganggunya hegemoni sistem perekonomian bangsa yang selama ini digembar-gemborkan memiliki angka pertumbuhan perekonomian yang spektakuler hingga mencapai 7%¹. Akibatnya, krisis ekonomi yang berimbas pada krisis multidimensi tersebut ternyata amat berdampak negatif pada sektor kehidupan dan kesejahteraan bangsa kita. Hal ini setidaknya terlihat pada tingginya angka pengangguran yang disebabkan karena terjadinya pemutusan hubungan kerja dan *gulung tikar*-nya para pengusaha kecil, menengah dan besar dari lapangan bisnis.

Kondisi yang dikemukakan di atas secara nyata tentu saja sangat menghambat langkah pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah guna mencapai tujuan nasional yang telah digariskan di dalam alinea IV UUD 1945. Untuk mengatasi hal tersebut, atas tekanan dari masyarakat maka pemerintah kemudian melaksanakan reformasi pada seluruh aspek kehidupan.

Salah satu langkah reformasi yang ditempuh guna mengatasi krisis tersebut menurut M. Fajrul Falaakh² adalah dengan menerapkan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*)

1 Ahmad Yani dan Goenawan Widjaja, *Kepailitan*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1999, hlm. 1.

2 M. Fajrul Falaakh, *Strategi Menuju Clean and Good Government* dalam Bulletin Solusi Hukum. tanggal 8 Juni 2007.

karena krisis tersebut telah mendorong arus balik yang luas yang menuntut perbaikan ekonomi negara dan perbaikan pemerintahan negara. Namun jika dikontemplasi dan dielaborasi secara lebih lanjut, di samping didorong oleh keinginan untuk menanggulangi krisis terjadi dan dalam rangka pencapaian tujuan nasional, penerapan prinsip-prinsip *good governance* juga dilatarbelakangi oleh faktor globalisasi.

Menurut Sedarmayanti³ globalisasi yang menyentuh berbagai bidang kehidupan di seluruh wilayah pemerintahan negara akan memungkinkan terselenggaranya interaksi perekonomian antar daerah dan antar bangsa berlangsung secara lebih efisien. Alasannya adalah karena globalisasi akan mendorong terlaksananya reformasi sistem pemerintahan dan perekonomian termasuk lingkungan birokrasinya. Bahkan menurut Bintoro Tjokroaminoto⁴ mengutip pidato Presiden RI pada tanggal 16 Agustus 2000, pemerintah Indonesia juga menganggap *good governance* sebagai salah satu kecenderungan global.

Berdasarkan uraian di atas, setidaknya dapat diketahui bahwa penerapan prinsip-prinsip *good governance* merupakan salah satu solusi dalam rangka penanggulangan krisis yang telah terjadi dan merupakan suatu keniscayaan dalam upaya pencapaian tujuan nasional yang telah digariskan oleh konstitusi .

Menurut Rustini Wiriaatmadja⁵ *good governance* mencakup aspek kehidupan yang luas mulai dari aspek hukum, politik, ekonomi dan sosial serta terkait erat dengan tugas pokok fungsi penyelenggaraan kekuasaan

3 Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemrintahan Yang Baik), Bagian Kedua: Membangun Manajemen Kinerja Guna Meningkatkan Produktivitas Menuju Good Governance*, Mandar Maju, Bandung, 2004, hlm. 1.

4 Bintoro Tjokroaminoto, *Good Governance (Paradigma Baru Manajemen Pembangunan)*, FH-UI Press, Jakarta, 2000, hlm. 19.

5 Rustini Wiriaatmadja, *Dimensi Hukum Pengawasan terhadap BUMN yang Menjual Sahamnya di Pasar Modal (Go Public) dalam Rangka Menunjang Perekonomian Nasional. Disertasi*, Program Pascasarjana Univeristas Padjajaran, Bandung, 2004, hlm. 129.

negara baik eksekutif, legislatif dan yudikatif. Dengan demikian dapat dimaklumi, penerapan prinsip-prinsip *good governance* yang diwujudkan pada sistem pemerintahan dalam praktiknya harus menjadi inspirasi dan tercermin pada mekanisme perencanaan, penetapan dan pelaksanaan kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah.

Penataan ruang sebagai salah satu bidang yang dikelola oleh pemerintah seharusnya juga mengaplikasikan prinsip-prinsip *good governance* baik dalam kegiatan perencanaan, penetapan maupun dalam pelaksanaannya. Alasan utamanya tentu saja karena penataan ruang berkenaan dengan hajat hidup orang banyak sebagaimana dimaksud oleh Pasal 33 ayat (3) UUD 1945⁶ karena merupakan salah satu faktor determinan dalam peningkatan iklim investasi secara nasional.

Selama ini penataan ruang telah diatur di dalam UU No. 24 Tahun 1992 Tentang Penataan Ruang. Undang-undang ini pada dasarnya telah memberikan andil yang cukup besar dalam mewujudkan tertib tata ruang sehingga hampir semua pemerintah daerah telah memiliki Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW).

Namun sejalan dengan perkembangan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara UU No. 24 Tahun 1992 dinilai memiliki kekurangan-kekurangan substansial di antaranya atribusi pembentukan undang-undang yang masih bersumber pada UU No. 4 Tahun 1982 tentang Lingkungan Hidup padahal Undang-undang tersebut telah dicabut oleh UU No. 23 Tahun 1997⁷ tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, kelemahan juga terlihat pada kemungkinan perubahan alokasi ruang atau *konversi* lahan kawasan lindung menjadi kawasan produksi yang dibuka oleh Pasal 9 UU No. 24 Tahun 1992 dalam kenyataannya telah

6 Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 berbunyi: “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

7 Dalam perkembangannya, UU No. 23 Tahun 1997 kemudian digantikan oleh UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

menimbulkan ketidakpastian hukum terhadap rencana tata ruang yang telah disusun oleh pemerintah maupun pemerintah daerah.

Kekurangan lain yang dapat dikemukakan di sini adalah adanya perkembangan baru berupa⁸: *pertama*, situasi nasional dan internasional yang menuntut penegakan prinsip keterpaduan, keberlanjutan, demokrasi, dan keadilan dalam rangka penyelenggaraan penataan ruang yang baik; *kedua*, pelaksanaan kebijakan otonomi daerah yang memberikan wewenang yang semakin besar kepada pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penataan ruang sehingga pelaksanaan kewenangan tersebut perlu diatur demi menjaga keserasian dan keterpaduan antar daerah, serta tidak menimbulkan kesenjangan antar daerah; dan *ketiga*, kesadaran dan pemahaman masyarakat yang semakin tinggi terhadap penataan ruang yang memerlukan pengaturan, pembinaan, pelaksanaan, dan pengawasan penataan ruang agar sesuai dengan perkembangan yang terjadi di masyarakat.

Menyikapi kekurangan tersebut pemerintah bersama-sama dengan DPR kemudian menyetujui RUU Penataan Ruang menjadi UU No. 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang (selanjutnya disingkat UU Penataan Ruang) yang menggantikan UU No. 24 Tahun 1992. Undang-Undang Penataan Ruang yang baru ini kemudian disahkan pada tanggal 26 April 2007 dan dinyatakan efektif berlaku sejak tanggal pengundungannya.

Persoalannya, mengingat undang-undang ini masih relatif baru diterbitkan akan menarik sekali kiranya dilakukan eksaminasi dan pengkajian terutama yang berkenaan implementasi perizinan pemanfaatan ruang dan penyerapan prinsip-prinsip *good governance* dalam undang-undang tersebut dari berbagai aspek dalam rangka pencapaian tujuan pembangunan nasional yang berkelanjutan.

Asumsi di atas dipertegas karena konflik horizontal dalam praktik pemanfaatan ruang kerap terjadi. Sengketa tanah antara PT Portanigra

⁸ Penjelasan Umum UU No. 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang (Selanjutnya disingkat UU Penataan Ruang).

dan warga Meruya Selatan, sengketa tanah yang berujung pada penembakan warga Desa Alas Tlogo oleh oknum Marinir TNI-AL serta sengketa kepemilikan lahan yang terjadi antara PT Sumber Wangi Alam dengan warga Mesuji di Provinsi Sumatera Selatan yang menjadi topik hangat baru-baru ini setidaknya menggambarkan tingginya intensitas konflik pada pemanfaatan ruang.

2. **Identifikasi Masalah**

Berkaitan dengan apa yang telah dipaparkan sebelumnya, maka yang menjadi permasalahan di dalam karya tulis ini, antara lain adalah:

1. Bagaimanakah implementasi perizinan pemanfaatan ruang di Indonesia?
2. Apakah prinsip-prinsip *good governance* telah diakomodasi dalam regulasi penataan ruang di Indonesia?

B. **Pembahasan**

1. **Implementasi Perizinan Pemanfaatan Tata Ruang di Indonesia**

Ruang yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi, sebagai tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya, pada dasarnya ketersediaannya terbatas⁹.

Pada umumnya, menurut M. Daud Silalahi¹⁰, suatu ruang tertentu dapat digunakan untuk berbagai alternatif kegiatan, seperti permukiman, industri, pertanian dan sebagainya. Apabila suatu kegiatan tertentu telah dilakukan di suatu ruang tertentu, pada waktu yang sama tidak dapat

⁹ Penjelasan Umum UU Penataan Ruang

¹⁰ M. Daud Silalahi, *Hukum Lingkungan Dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Inonesia*, Alumni, Bandung, 2001, hlm. 85.

dilakukan suatu kegiatan yang lain karena dapat menimbulkan persaingan bahkan konflik dalam pemanfaatan ruang.

Berkaitan dengan hal tersebut, dan dalam rangka mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan¹¹ maka diperlukan adanya penataan ruang yang dapat mengharmoniskan lingkungan alam dan lingkungan buatan, yang mampu mewujudkan keterpaduan penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan, serta yang dapat memberikan perlindungan terhadap fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan hidup akibat pemanfaatan ruang.¹² Kaidah penataan ruang ini harus dapat diterapkan dan diwujudkan dalam setiap proses perencanaan tata ruang wilayah.

Penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang¹³. Kegiatan penyelenggaraan tata ruang meliputi pengaturan, pembinaan, pelaksanaan, dan pengawasan penataan ruang¹⁴.

Pengaturan perizinan dalam penataan ruang dapat kita temukan di dalam Pasal 35 UU Penataan Ruang yang menyatakan bahwa penetapan perizinan merupakan salah satu bentuk pengendalian pemanfaatan ruang¹⁵. Ketentuan tersebut juga memperlihatkan kepada kita bahwa perizinan pemanfaatan ruang dimaksudkan sebagai upaya penertiban pemanfaatan ruang sehingga setiap pemanfaatan ruang harus dilakukan sesuai dengan rencana tata ruang. Hal tersebut kemudian dipertegas oleh Pasal 26 ayat (3) UU Penataan Ruang¹⁶.

¹¹ Pasal 3 UU Penataan Ruang.

¹² Penjelasan Umum UU Penataan Ruang.

¹³ Pasal 1 Angka 5 UU Penataan Ruang.

¹⁴ Pasal 1 Angka 6 UU Penataan Ruang,

¹⁵ Pasal 35 UU Penataan Ruang berbunyi: *“Pengendalian pemanfaatan ruang dilakukan melalui penetapan peraturan zonasi, perizinan, pemberian insentif dan disinsentif, serta pengenaan sanksi.”*

¹⁶ Pasal 26 ayat (3) UU Penataan Ruang: *“Rencana tata ruang wilayah kabupaten menjadi dasar untuk penerbitan perizinan lokasi pembangunan dan*

Izin pemanfaatan ruang diatur dan diterbitkan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya masing-masing¹⁷ dengan konsekuensi apabila izin pemanfaatan ruang yang dikeluarkan dan/atau diperoleh dengan tidak melalui prosedur yang benar, maka izin yang dikeluarkan akan batal demi hukum¹⁸. Demikian pula halnya apabila izin yang dikeluarkan tidak sesuai dengan rencana tata ruang akan berakibat pada dibatalkannya izin yang telah dikeluarkan¹⁹. Izin pemanfaatan ruang yang telah diperoleh melalui prosedur yang benar pun dibatalkan oleh pemerintah dan pemerintah daerah apabila kemudian terbukti tidak sesuai dengan rencana tata ruang wilayah²⁰. Pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang, baik yang dilengkapi dengan izin maupun yang tidak memiliki izin, dikenai sanksi administratif, sanksi pidana penjara, dan/atau sanksi pidana denda.

Seperti yang telah diutarakan sebelumnya, sebagai regulasi yang relatif baru sebagai pengganti UU No. 24 Tahun 1992, UU No. 6 Tahun 2007 memberikan limit terbatas kepada pemerintah untuk menerbitkan ketentuan pelaksanaannya. Pasal 78 UU Penataan Ruang merumuskan sebagai berikut:

- (1) Peraturan pemerintah yang diamanatkan Undang-Undang ini diselesaikan paling lambat 2 (dua) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diberlakukan.
- (2) Peraturan presiden yang diamanatkan Undang-Undang ini diselesaikan paling lambat 5 (lima) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diberlakukan.
- (3) Peraturan Menteri yang diamanatkan Undang-Undang ini diselesaikan paling lambat 3 (tiga) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diberlakukan.
- (4) Dengan berlakunya Undang-Undang ini:

administrasi pertanahan.”

17 Pasal 1 Angka 37 ayat (1) UU Penataan Ruang.

18 Pasal 1 Angka 37 ayat (3) UU Penataan Ruang.

19 Pasal 1 Angka 37 ayat (2) UU Penataan Ruang.

20 Pasal 1 Angka 37 ayat (4) UU Penataan Ruang.

1.a. *Peraturan Pemerintah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional disesuaikan paling lambat dalam waktu 1 (satu) tahun 6 (enam) bulan terhitung sejak Undang-Undang ini diberlakukan;*

1.b. *semua peraturan daerah provinsi tentang rencana tata ruang wilayah provinsi disusun atau disesuaikan paling lambat dalam waktu 2 (dua) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diberlakukan; dan*

1.c. *semua peraturan daerah kabupaten/kota tentang rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota disusun atau disesuaikan paling lambat 3 (tiga) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diberlakukan.*

Peraturan Daerah (Perda) tentang Rencana Tata Ruang Daerah, merupakan salah satu payung hukum atau pedoman utama dalam pelaksanaan pemanfaatan ruang di daerah. Persoalannya, Perda tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang menjadi dasar penerbitan izin pemanfaatan ruang hingga kini belum semuanya bisa dipenuhi oleh daerah.

Saat ini dari 33 Provinsi, baru terdapat sembilan provinsi yang menyelesaikan dan memiliki raperda RTRW sesuai dengan RTRW nasional. Sementara itu, dari jumlah 491 Kabupaten/Kota, baru 62 Kabupaten/Kota yang telah ditetapkan Perda RTRW-nya²¹.

Padahal jika mengacu pada amanat Pasal 78 UU Penataan Ruang, semua daerah tingkat I atau provinsi, wajib memiliki Peraturan Daerah Provinsi tentang RTRW paling lambat dalam kurun waktu dua tahun setelah UU tersebut disahkan atau paling lambat April 2009. Sementara, untuk daerah tingkat II atau kabupaten/kota, wajib menyelesaikan Peraturan Daerah tentang RTRW Kabupaten/Kota paling lambat tiga

²¹<http://economy.okezone.com/read/2011/11/30/320/536113/penuntasan-tata-ruang-rtrw-daerah-molor>, diakses tanggal 1 Desember 2011.

tahun terhitung sejak Undang-undang ini diberlakukan atau sekira April 2010.

Pada dasarnya, RTRW daerah merupakan acuan penting dalam melaksanakan pembangunan, karena berfungsi sebagai arahan dan batasan dalam pembangunan dengan mengharmoniskan lingkungan alam dan lingkungan buatan. Selain sebagai arahan dan batasan dalam pembangunan, RTRW daerah juga memiliki peran penting dalam kerangka investasi di daerah. Pentingnya RTRW sebagai acuan dalam pembangunan daerah dan invenstasi tergambar dalam UU No. 39 Tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus (KEK). KEK adalah kawasan dengan batas tertentu dalam wilayah hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia yang ditetapkan untuk menyelenggarakan fungsi perekonomian dan memperoleh fasilitas tertentu . UU ini mengamanatkan bahwa lokasi yang dapat diusulkan untuk menjadi KEK harus memenuhi kriteria sesuai dengan RTRW dan tidak berpotensi mengganggu kawasan lindung.

Dengan tidak terselesaikannya Perda RTRW tentunya perizinan pemanfaatan ruang di Indonesia belum bisa diimplementasikan secara maksimal. Selaras dengan itu, tentunya secara makro pembangunan dan investasi di daerah juga akan terhambat.

2. **Penerapan Prinsip-Prinsip *Good Governance* Dalam Pengaturan Perizinan Pemanfaatan Ruang di Indonesia**

Istilah *good governance* kini semakin sering dipakai sebagai ukuran bagi penyelenggaraan pemerintahan dengan sejumlah indikator untuk mengukur keberhasilannya. Ada beberapa terjemahan yang diberikan oleh para teoritisi maupun praktisi terhadap peristilahan *good governance* ini, di antaranya adalah *penyelenggaraan pemerintahan yang amanah* (Bintoro Tjokroaminoto²²), *tata pemerintahan yang baik*

22 Bintoro Tjokroaminoto, 2000, *Good Governance ...op.cit*, hlm. 24

(UNDP²³), *pengelolaan pemerintahan yang baik dan bertanggung jawab* (LAN²⁴), *kepemerintahan yang baik atau penyelenggaraan yang baik* (Bondan Gunawan²⁵) dan ada juga yang mengartikan secara sempit sebagai *pemerintahan yang bersih*²⁶.

Istilah “*governance*” sebenarnya sudah dikenal sejak lama di dalam literatur, tepatnya sejak Woodrow Wilson, yang kemudian menjadi Presiden AS ke-27, memperkenalkan bidang studi ini kira-kira 125 tahun yang lalu.²⁷

Istilah *government* dan istilah *governance* memiliki pengertian yang berbeda. Istilah *government* mengandung pengertian sebagai pengarahan dan administrasi yang berwenang atas kegiatan orang-orang dalam sebuah negara, negara bagian, kota dan sebagainya²⁸. Sedangkan istilah *governance* mengandung pengertian tindakan, fakta pola dan kegiatan atau penyelenggaraan pemerintahan²⁹. Menurut Syafuan Rozi³⁰, *governance* lebih menggambarkan pada pola hubungan yang sebaik-baiknya antar elemen yang ada.

Namun menurut Sedarmayanti³¹, perlu juga ditegaskan bahwa istilah *governance* tidak hanya berarti pemerintahan sebagai suatu

23 Sofian Effendi, *Membangun Good Governance: Tugas Kita Bersama*, Makalah yang disampaikan pada tanggal 25 Desember 2005, Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, hlm. 1

24 Sedarmayanti, 2004, *Good Governance..op.cit.*, hlm. 43.

25 Bintoro Tjokroaminoto, 2000, *Good Governance ... op.cit.*, hlm. 19.

26 Sofian Effendi, 2005, *Membangun Good ...loc.cit.*

27 *Ibid.*

28 Sedarmayanti, 2004, *Good Governance..op.cit.*, hlm. 2.

29 *Ibid.*

30 Syofuan Rozi, 2000, *Model Reformasi Birokrasi*, Jakarta: PPW-LIPI, hlm. 6.

31 Sedarmayanti, 2004, *Good Governance..op.cit.*, hlm. 2.

kegiatan belaka, tetapi juga mengandung arti pengurusan, pengelolaan, pengarahan, pembinaan, penyelenggaraan dan bisa juga diartikan pemerintahan. Hal yang sama juga dikemukakan oleh Sofian Effendi³².

Berkenaan dengan definisi *good governance* sendiri ada beberapa pandangan yang perlu dikemukakan. Menurut Bagir Manan³³, *good governance* berkaitan dengan tata penyelenggaraan yang baik. Bagi rakyat banyak, penyelenggaraan pemerintahan yang baik adalah pemerintahan yang memberikan berbagai kemudahan, kepastian dan bersih dalam menyediakan pelayanan dan perlindungan dari berbagai tindakan sewenang-wenang baik atas diri, hak maupun harta bendanya.³⁴ Pelayanan yang dipanjang-panjangkan atau bertele-tele (birokratisasi), bukan hanya memperlambat, tetapi menjadi suatu fungsi "komersial", karena melahirkan sistem "uang pelicin", "hadiah" yang tidak lain dari suatu bentuk suap.

Menurut Bank Dunia sebagaimana dikutip oleh Rustini Wiriaatmadja³⁵, *good governance* adalah pelayanan publik yang efisien, sistem yang handal serta pemerintahan yang akuntabel terhadap publik. Adapun Koeshandajani³⁶, mendefinisikan *good governance* sebagai tindakan atau tingkah laku yang didasarkan pada nilai-nilai dan yang bersifat mengarahkan, mengendalikan, atau mempengaruhi masalah publik untuk mewujudkan nilai-nilai itu di dalam tindakan dan kehidupan keseharian.

32 Sofian Effendi, 2005, *Membangun Good ...loc.cit.*

33 Bagir Manan, 1999, *Good Governance Hindarkan Rakyat dari Tindakan Negara yang Merugikan* dalam Majalah Transparansi Indoneis Edisi14 Tanggal 30 Mei 2007.

34 *Ibid.*

35 Rustini Wiriaatmadja, 2004, *Dimensi Hukum ...loc.cit.*

36 Koeshandajani, 2001, *Manajemen Otonomi Daerah*, Jakarta: LAN-RI, hlm. 25.

Sementara itu menurut Lembaga Administrasi Negara (LAN)³⁷ *good governance* adalah penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggungjawab, serta efisien dan efektif, dengan menjaga “kesinergisan” intraksi yang konstruktif diantara domain-domain negara, sektor swasta dan masyarakat.

Merujuk pada definisi *good governance* yang dikemukakan oleh LAN diatas, maka elemen pelaksana (*stakeholder*) *good governance* setidaknya terdiri dari tiga pilar yaitu pemerintah, dunia usaha atau sektor swasta dan masyarakat (*civil society*)³⁸. Penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bertanggung jawab baru tercapai bila dalam penerapan otoritas politik, ekonomi dan administrasi ketiga unsur tersebut memiliki interaksi dan jaringan yang setara dan sinerjik³⁹.

Gambar Pilar *Good Governance*

Sumber: Sedarmayanti, 2004, hlm. 38

37 LAN-BPKP, 2000, *Akuntabilitas dan Good Governance*, Jakarta: LAN-RI, hlm. 7.

38 Sofian Effendi, 2005, *Membangun Budaya Birokrasi Untuk Good Governance*, Makalah yang disampaikan pada Lokakarya Nasional Reformasi Birokrasi yang diselenggarakan oleh Kementerian Negara Pemberdayaan Aparatur Negara di Jakarta pada tanggal 22 Desember 2005.

39 Sofian Effendi, 2005, *Membangun Good ...op.cit*, hlm.2 – 3.

Selanjutnya berkenaan dengan prinsip-prinsip atau karakteristik *good governance*, menurut Rustini Wiriaatmadja⁴⁰ antara lain adalah akuntabilitas, transparansi, keterbukaan dan penegakan hukum. Dengan bahasa yang sedikit berbeda, Sedarmayanti⁴¹ mengemukakan bahwa ada empat prinsip utama *good governance*, yaitu: akuntabilitas, transparansi, keterbukaan dan aturan hukum (*rule of law*).

Karakteristik *good governance* menurut kedua pendapat di atas jika ditinjau lebih lanjut setidaknya memiliki kesamaan dengan karakteristik yang dikemukakan oleh *World Bank*⁴², yaitu masyarakat sipil yang kuat dan partisipatoris, terbuka, pembuatan kebijakan yang dapat diprediksi, eksekutif yang bertanggung jawab, birokrasi yang profesional dan aturan hukum.

Sementara itu, menurut Bagir Manan⁴³ prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik dapat berupa : *responsible, accountable, controlable, transparency, limitable* dan lain sebagainya.

Sebagai pembanding, menurut UNDP⁴⁴, karakteristik *good governance* mencakup : *participation* (partisipasi); *rule of law* (aturan hukum); *transparency* (transparansi); *responsiveness* (daya tanggap); *consensus orientation* (berorientasi konsensus); *equity* (berkeadilan); *effectiveness and efficiency* (efektif dan efisien); *accountability* (akuntabilitas); *and strategic vision* (visi strategis).

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa *good governance* adalah tata cara pengelolaan pemerintahan yang baik yang

40 Rustini Wiriaatmadja, 2004, *Dimensi Hukum* ...hlm. 130.

41 Sedarmayanti, 2004, *Good Governance..op.cit*, hlm. 7.

42 Loina Lalolo Krina P, 2003, *Indikator & Alat Ukur Prinsip Akuntabilitas, Transparansi & Partisipasi*, Sekretariat Good Public Governance Bappenas, Jakarta, hlm. 7– 8.

43 Bagir Manan, 1999, *Good Governance Hindarkan Rakyat dari Tindakan Negara yang Merugikan* dalam Majalah Transparansi Indoneis Edisi14 Tanggal 30 Mei 2007.

44 Loina Lalolo Krina P, 2003, *Indikator & Alat....op.cit*, hlm. 5.

melibatkan pemerintah, dunia usaha dan masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan yang didasarkan pada prinsip akuntabilitas, transparansi, partisipasi dan kepastian hukum (*rule of law*).

Pengertian dan jabaran dari prinsip-prinsip *good governance* di atas adalah sebagai berikut⁴⁵: *pertama*, akuntabilitas, yaitu perwujudan kewajiban suatu instansi pemerintah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan/ kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang telah ditetapkan; *kedua*, transparansi, maksudnya keterbukaan dalam manajemen pemerintahan, lingkungan, ekonomi dan sosial; *ketiga*, partisipasi, yaitu penerapan pengambilan keputusan yang demokratis, pengakuan HAM, kebebasan pers dan kebebasan mengemukakan pendapat; dan *keempat*, kepastian hukum, *good governance* memberikan kepastian hukum dan rasa keadilan bagi masyarakat terhadap setiap tindakan pemerintah.

Pasal 2 UU Penataan Ruang telah menggariskan ada sembilan asas dalam penataan ruang di Indonesia yaitu: a. keterpaduan, b. keserasian, keselarasan, keseimbangan, c. keberlanjutan, d. keberdayagunaan dan keberhasilgunaan, e. keterbukaan, f. kebersamaan dan kemitraan, g. perlindungan kepentingan umum, h. kepastian hukum dan keadilan, i. akuntabilitas.

Sebagaimana yang telah dikemukakan sebelumnya, bahwa karakteristik atau prinsip-prinsip *good governance* yang dijadikan acuan dalam pembahasan di sini adalah prinsip akuntabilitas, transparansi, partisipasi dan kepastian hukum.

A.a. Prinsip Akuntabilitas

Menurut Pasal 2 butir i UU Penataan Ruang, prinsip akuntabilitas merupakan salah satu asas dalam penyelenggaraan penataan ruang. Menurut penjelasan Pasal 2 butir i yang dimaksud dengan “akuntabilitas” adalah bahwa penyelenggaraan penataan

45 Rustini Wiriaatmadja, 2004, *Dimensi Hukum* ...hlm. 129.

ruang dapat dipertanggungjawabkan, baik prosesnya, pembiayaannya, maupun hasilnya.

Di dalam doktrin dikemukakan bahwa seseorang akan menjadi bertanggung jawab terhadap suatu sanksi yang akan dijatuhkan apabila perbuatannya bertentangan dengan peraturan yang berlaku⁴⁶. Suhubungan dengan itu maka, menurut Pasal 55 ayat (2) UU Penataan Ruang guna menjaga penyelenggaraan tata ruang tetap berjalan pada treknya maka dilakukan tindakan pemantauan, evaluasi dan pelaporan. Bila kemudian ditemukan penyimpangan terhadap peraturan yang telah digariskan maka dikenakan sanksi baik administratif, perdata maupun pidana.⁴⁷

A.b. Prinsip Transparansi

Menurut Pasal 2 butir e UU Penataan Ruang, prinsip transparansi atau keterbukaan merupakan salah satu asas dalam penyelenggaraan penataan ruang. Menurut penjelasan Pasal 2 yang dimaksud dengan “keterbukaan” adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan memberikan akses yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan penataan ruang. Bahkan menurut Pasal 13 ayat (2) dalam melakukan pembinaan penataan ruang pemerintah melakukannya melalui penyebarluasan informasi penataan ruang kepada masyarakat⁴⁸

Mengetahui rencana tata ruang adalah hak dari setiap orang⁴⁹, masyarakat dapat mengetahui rencana tata ruang melalui Lembaran Negara atau Lembaran Daerah, pengumuman, dan/atau

⁴⁶ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Russel & Russel, New York, 1971, hlm. 95.

⁴⁷ Lihat Pasal 57, dan Pasal 69 – 75 UU Penataan Ruang.

⁴⁸ Pasal 13 ayat (2) butir g UU Penataan Ruang.

⁴⁹ Pasal 60 butira UU Penataan Ruang.

penyebarluasan oleh pemerintah⁵⁰. Selanjutnya, pengumuman atau penyebarluasan tersebut dapat diketahui masyarakat, antara lain, adalah dari pemasangan peta rencana tata ruang wilayah yang bersangkutan pada tempat umum, kantor kelurahan, dan/atau kantor yang secara fungsional menangani rencana tata ruang tersebut.

A.c. Prinsip Partisipasi

Konsepsi peran serta masyarakat, walaupun berbagai pihak telah berkeinginan menetakannya sejak tahun 80-an, tetapi secara formal baru terwujud konsepsinya di tahun 1992 melalui pengundangan UU No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang yang di sahkan pada tanggal 13 Oktober 1992. Hal ini juga sebagai upaya mengantisipasi dan menjaga kesinambungan pembangunan. Dengan bergantinya regulasi, maka secara normatif setiap kegiatan yang berkenaan dengan penataan ruang menuntut adanya partisipasi masyarakat sebagaimana tercermin pada Pasal 65 UU Penataan Ruang⁵¹.

Perlu juga dikemukakan bahwa bentuk peran masyarakat sebagai pelaksana pemanfaatan ruang sebagai mana dimaksud oleh Pasal 65 ayat (2) butir b di atas, baik orang perseorangan maupun korporasi, antara lain mencakup kegiatan pemanfaatan ruang yang

50 Penjelasan Pasal 60 huruf a UU Penataan Ruang.

51 Pasal 65 UU Penataan Ruang. berbunyi:

- (1) *Penyelenggaraan penataan ruang dilakukan oleh pemerintah dengan melibatkan peran masyarakat.*
- (2) *Peran masyarakat dalam penataan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan, antara lain, melalui:*
 - a. *partisipasi dalam penyusunan rencana tata ruang;*
 - b. *partisipasi dalam pemanfaatan ruang; dan*
 - c. *partisipasi dalam pengendalian pemanfaatan ruang.*
- (3) *Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara dan bentuk peran masyarakat dalam penataan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan pemerintah.*

sesuai dengan rencana tata ruang. Bahkan Pemerintah dalam melakukan pembinaan penataan ruang juga turut melibatkan masyarakat⁵². Di samping itu, peran serta masyarakat juga terlihat dalam pengawasan penataan ruang⁵³.

Mengingat peraturan pelaksana dari UU Penataan Ruang tahun 2007 belum ada, merujuk pada ketentuan Pasal 76 UU Penataan Ruang, maka peraturan pelaksana sebelumnya masih tetap berlaku selama tidak bertentangan dan diganti. Peraturan pelaksana yang dimaksud tidak lain adalah Peraturan Pemerintah No. 69 Tahun 1996 tentang Pelaksanaan Hak dan Kewajiban, serta Bentuk dan Tata Cara Peran Serta Masyarakat dalam Penataan Ruang, yang disahkan pada tanggal 3 Desember 1996.

Pemerintah juga telah menetapkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 1998 tentang Tatacara Peran Serta Masyarakat Dalam Proses Perencanaan Tata Ruang di Daerah. Dalam perundangan tersebut di amanatkan bahwa untuk penyelenggaraan penataan ruang dilaksanakan oleh Pemerintah dengan mengikutsertakan peran serta masyarakat. Peran dan keikutsertaan masyarakat dalam melaksanakan dan mengamankan aturan tersebut amat sangat penting artinya karena hasilnya akan dinikmati kembali oleh masyarakat di wilayahnya.

A.d. Prinsip Kepastian Hukum

Menurut Pasal 2 butir h UU Penataan Ruang, prinsip kepastian hukum atau keadilan merupakan salah satu asas dalam penyelenggaraan penataan ruang. Menurut penjelasan Pasal 2 butir h yang dimaksud dengan “kepastian hukum atau keadilan” adalah

⁵² Pasal 13 ayat (1) butir g UU Penataan Ruang..

⁵³ Pasal 55 ayat (4) UU Penataan Ruang.berbunyi:“Pengawasan Pemerintah dan pemerintah daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan dengan melibatkan peran masyarakat.”

adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan berlandaskan hukum/ketentuan peraturan perundang-undangan dan bahwa penataan ruang dilaksanakan dengan mempertimbangkan rasa keadilan masyarakat serta melindungi hak dan kewajiban semua pihak secara adil dengan jaminan kepastian hukum. Pernyataan di atas mengandung pengertian bahwa selama penataan ruang dilakukan bertentangan dengan hukum atau bertentangan dengan rasa keadilan maka siapapun memiliki kesempatan untuk mengajukan tuntutan pembatalan maupun gugatan ganti kerugian kepada pemerintah atau pemegang izin⁵⁴.

C. **Penutup**

Berdasarkan pada uraian yang dikemukakan sebelumnya, maka dapat disimpulkan bahwa implementasi perizinan pemanfaatan ruang, hingga saat ini belum dapat dilaksanakan secara maksimal karena Perda RTRW sebagai instrumen utama acuan penerbitan perizinan pemanfaatan ruang di daerah belum diterbitkan oleh sebagian besar pemerintah provinsi maupun kabupaten/kota di Indonesia. Sementara itu, terhadap akomodasi prinsip-prinsip *good governance* dalam pemanfaatan ruang, UU Penataan Ruang telah mengimplementasikan prinsip-prinsip akuntabilitas, transparansi, partisipasi dan kepastian hukum.

D. **Daftar Pustaka**

Buku dan Disertasi

Ahmad Yani dan Goenawan Widjaja, *Kepailitan*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1999

Bintoro Tjokroaminoto, *Good Governance (Paradigma Baru Manajemen Pembangunan)*, FH-UI Press, Jakarta, 2000

Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, New York Russel & Russel, New York, 1971

⁵⁴ Pasal 60 butir e dan f UU Penataan Ruang.

Koeshandajani, *Manajemen Otonomi Daerah*, LAN-RI, Jakarta, 2001

LAN-BPKP, *Akuntabilitas dan Good Governance*, LAN-RI, Jakarta, 2000

Lawrence Meir Friedmann, *The Legal System, A Social Science Perspective*, Russel Sage Founfation, New York

Loina Lalolo Krina P, *Indikator & Alat Ukur Prinsip Akuntabilitas, Transparansi & Partisipasi*, Sekretariat Good Public Governance Bappenas, Jakarta, 2003

Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik), Bagian Kedua: Membangun Manajemen Kinerja Guna Meningkatkan Produktivitas Menuju Good Governance*. Mandar Maju, Bandung, 2004

Syofuan Rozi, *Model Reformasi Birokrasi*, PPW-LIPI, Jakarta, 2000

M. Daud Silalahi, *Hukum Lingkungan Dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Inonesia*, Alumni, Bandung, 2001

Disertasi dan Makalah

Rustini Wiriaatmadja, *Dimensi Hukum Pengawasan terhadap BUMN yang Menjual Sahamnya di Pasar Modal (Go Public) dalam Rangka Menunjang Perekonomian Nasional*. Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Padjajaran, Bandung, 2004

Sofian Effendi, *Membangun Good Governance: Tugas Kita Bersama*, Makalah yang disampaikan pada tanggal 25 Desember 2005, Yogyakarta: Universitas Gajah Mada

-----, *Membangun Budaya Birokrasi Untuk Good Governance*, Makalah yang disampaikan pada Lokakarya Nasional Reformasi Birokrasi yang diselenggarakan oleh Kementerian Negara Pemberdayaan Aparatur Negara di Jakarta pada tanggal 22 Desember 2005

Media Massa

Bulletin Solusi Hukum Edisi I/Tahun IV tanggal 8 Juni 2007

Majalah Transparansi Indoneis Edisi14 Tanggal 30 Mei 2007

[http://aparaturnegara.bappenas.go.id/.../REFORMASI%20BIROKRASI%20GOOD%20Reformasi Birokrasi](http://aparaturnegara.bappenas.go.id/.../REFORMASI%20BIROKRASI%20GOOD%20Reformasi%20Birokrasi), diakses tanggal 30 Mei 2007

<http://economy.okezone.com/read/2011/11/30/320/536113/penuntasan-tata-ruang-rtrw-daerah-molor>, diakses tanggal 1 Desember 2011.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 Tentang Penataan Ruang